

REGISTRO NACIONAL DE POBLACION DESPLAZADA-Requisitos

La Corte Constitucional en distintas sentencias de revisión de tutela ha sistematizado los requerimientos y el alcance de la protección a la población víctima del desplazamiento forzado, contenido en la Ley 387 de 1997 y en el Decreto 2569 de 2000. Esta Corporación ha establecido los criterios generales que promueven un análisis adecuado, para la determinación de si en un caso concreto los interesados tienen derecho a la protección especial que la Ley 387 de 1997 brinda a los desplazados. Estos criterios son: (i) la protección legal que debe prestar el Estado, por medio de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (antes Red de Solidaridad Social), es únicamente para la población desplazada por causa del conflicto armado interno. A su vez, (ii) la condición de desplazado, en tanto situación de hecho, se adquiere de facto y no depende de la certificación que de ello hagan las autoridades pertinentes. Esto en virtud de la interpretación más favorable a quien solicita ser reconocido como desplazado, que deben hacer las autoridades al aplicar las normas relativas a su protección. Así como también, (iii) se deberá hacer prevalecer el principio de la buena fe en la evaluación que las mencionadas autoridades realicen, para establecer la procedencia de la inscripción en el Registro Nacional de Desplazados

DESPLAZADOS INTERNOS-Condición se adquiere de facto

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La jurisprudencia constitucional ha establecido también la carga justa que debe pesar, tanto sobre quienes solicitan la inscripción en el Registro Nacional de Desplazados, así como aquella, en cabeza de los funcionarios que se encargan de recibir y evaluar estas solicitudes. Se ha sostenido por tanto, que resulta desproporcionado exigir de la población que pretende ser reconocida como desplazada, para acceder a la protección estatal correspondiente, coherencia y claridad absolutas en el relato de los hechos que originaron su desplazamiento. Esto, porque existen innumerables circunstancias que pueden provocar inexactitud en la relación de situaciones de por sí difíciles de comprender y asimilar desde el momento mismo de su ocurrencia. Se ha reconocido también que la demostración fehaciente de los hechos que originaron el desplazamiento, no pueden tener un manejo probatorio estricto. Por el contrario, la obligación es comprender la dificultad que ello tiene para así analizar el asunto de las pruebas que respaldan lo declarado por quien solicita la protección del Estado como desplazado, en forma responsable pero sumaria, teniendo en cuenta la mayor cantidad de elementos objetivos y subjetivos posibles a favor de la solicitud del interesado.

INSCRIPCION EN REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS-Extemporaneidad de la segunda solicitud/ JUEZ CONSTITUCIONAL-En casos de sujetos de especial protección constitucional o en indefensión debe dar prevalencia al derecho sustancial no al procedural

Si bien es cierto que la solicitud de inscripción elevada por la actora en el 2001, fue resuelta y no fue impugnada, y que la del 2005 se fundamenta en los mismos hechos presuntamente ocurridos en el 2001, no lo es menos que la justificación de la Red de Solidaridad (hoy Acción Social) en ambos casos fue la supuesta inexistencia de amenaza directa en contra de la demandante y su familia. Así, lo que ha encontrado la Sala como contrario al orden constitucional y a los derechos fundamentales de la actora ha sido precisamente dicha justificación. Por ello, habiéndose interpuesto en tiempo la primera solicitud y ante la negativa de inscripción por parte de la Entidad, la vulneración a los derechos constitucionales de la tutelante ha persistido en el tiempo, hasta el punto que en el 2005 realizó una nueva solicitud de protección de sus derechos como desplazada. No se podría tampoco argumentar

que la señora fue poco diligente al no impugnar la resolución del 2001, y que esperó hasta el 2005 para atacarla por vía de tutela. Por un lado, la carga del adecuado manejo de los recursos en procedimientos judiciales y administrativos no es una exigencia sine qua non para los sujetos de especial protección constitucional o en estado de indefensión. Ante este tipo de actores el juez constitucional no puede dar prevalencia a lo procedural sobre lo sustancial. Y, el presente caso el asunto constitucionalmente relevante es que ni a la tutelante ni a su familia se le han garantizado sus derechos fundamentales por su condición de desplazada, por virtud de una aplicación de las normas pertinentes no ajustada a la Constitución tal como se ha explicado.

ACCION DE TUTELA Y PRINCIPIO DE INMEDIATEZ-Unicos dos casos en que no es exigible de manera estricta

La Corte Constitucional ha sostenido que en los únicos dos casos en que no es exigible de manera estricta el principio de inmediatez en la interposición de la tutela, es cuando "(i)...se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual. Y [cuando] (ii) la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros." Y, la Sala encuentra que la actora se encuentra justamente en los dos supuestos descritos, tal como se ha explicado.

INSCRIPCION EN REGISTRO NACIONAL DE DESPLAZADOS-No se establece en sentencia que se esté haciendo caso omiso al cumplimiento de requisitos de Ley 387/97 y Decreto 2569/00/SENTENCIA DE TUTELA-Alcance de la ratio decidendi

Desde una perspectiva distinta cabe preguntarse si con la presente providencia judicial, la Corte Constitucional ha establecido la procedibilidad de la inscripción de ciudadanos en el Registro Nacional de Desplazados, haciendo caso omiso al cumplimiento de los requisitos prescritos para ello en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000. La respuesta a esto es negativa. En el caso bajo estudio, la Corte verificó que en efecto la señora MELO MORALES, elevó su solicitud de inscripción en el 2001 dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que originaron el desplazamiento. También se constató que las causas de la negativa por parte de la Red de Solidaridad (hoy Acción Social), plasmadas en la resolución N° 5201705 de julio 17 de 2001, corresponden a la valoración que de los hechos relatados hicieron las mencionadas autoridades, y no al incumplimiento de requisitos formales por parte de la peticionaria. Luego queda como hecho constitutivo de la vulneración de los derechos fundamentales de la tutelante, la interpretación no ajustada a la Constitución que la Entidad hizo al evaluar su declaración. Dicha evaluación, como se dijo, invirtió la carga de la prueba de la ocurrencia de los hechos relatados en cabeza de la ciudadana. Cuando la existencia o inexistencia de amenaza directa debió ser en efecto demostrada por la Entidad, cosa que no ocurrió.

Referencia: expediente T-1279918

Acción de tutela instaurada por LILIA ENNA MELO MORALES contra la Red de Solidaridad Social (hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional).

Magistrado Ponente:

Dr. HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO.

Bogotá D.C., nueve (9) de junio de dos mil seis (2006).

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los magistrados Clara Inés Vargas Hernández, Álvaro Tafur Galvis y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA.

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela dictado por el Juzgado Segundo de Familia de Pasto, de diciembre 12 de 2005, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Hechos

1. La señora LILIA ENNA MELO MORALES solicitó a la Red de Solidaridad Social, su inclusión

en el Registro Nacional de Población Desplazada. Para ello, rindió declaración juramentada el 21 de junio de 2001 en la Personería de Pasto (Fls 34 a 36 Cuad. 3). Relató que junto con su compañero tuvo que salir del Municipio de Villa Garzón, Departamento del Putumayo, porque “llegaron los paramilitares y esta[ban] matando mucha gente” (Fl 34 Cuad 3).

2. Mediante Resolución Nº 5201705 de julio 17 de 2001, la Red de Solidaridad Social, Municipio de Pasto, Departamento de Nariño, resolvió no inscribir a la señora LILIA ENNA MELO MORALES en el Registro Nacional de Población Desplazada, y argumentó que la actora “no se encuentra[ba] en las circunstancias previstas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, por cuanto no exist[ía] amenaza directa” (Fl 37 Cuad. 3).

3. La mencionada resolución fue notificada por edicto a la interesada (Fl. 38 Cuad. 3), en razón a que ésta, luego de presentar la declaración juramentada, no volvió a presentarse en la Personería de Pasto donde previamente se le habría indicado que al cabo de un mes se respondería su solicitud.

4. Posteriormente, el 8 de febrero de 2005 se presentó en la Personería de Linares – Nariño -, para rendir declaración juramentada con el fin de solicitar nuevamente a la Red de Solidaridad Social la inclusión en el Registro Nacional de Población Desplazada (Fls 39 a 41 Cuad. 3). Esta segunda solicitud, fue respondida por dicha Entidad - ahora denominada Acción Social - en el sentido de informarle a la actora que los hechos narrados en la declaración coincidían con los relatados en una declaración rendida por ella misma en el 2001, y que sólo no coincidían las fechas de salida del lugar del que presuntamente se le había desplazado y la de arribo al lugar de destino (Fls 42 y 43 Cuad. 3). Por ello no fue inscrita en el Registro Nacional de Población Desplazada

5. Debido a lo anterior la señora LILIA ENNA MELO MORALES interpuso acción de tutela, argumentando que por error involuntario, producto de los nervios, se equivocó en las fechas

de salida de Villa Garzón y arribo a la ciudad de Pasto, al rendir la segunda declaración en el 2005. De igual manera dice que en el trámite de la solicitud en el año 2001, no volvió por la contestación de la Red de Solidaridad Social porque su compañero encontró trabajo y no encontró necesaria la ayuda que le podía brindar la inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada. Pero, ante la desaparición, en San Pedro Putumayo y en extrañas circunstancias, de su compañero que era quien asumía los gastos de hogar, se encuentra en estado de necesidad económica, y por esto solicita nuevamente la inscripción en el mencionado registro.

Pruebas relevantes que obran en el expediente.

1. Declaración juramentada rendida por la señora LILIA ENNA MELO MORALES el 21 de junio de 2001 en la Personería de Pasto, en donde solicita la inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada. (Fls 34 a 36 Cuad. 3)
2. Resolución Nº 5201705 de julio 17 de 2001, de la Red de Solidaridad Social, Municipio de Pasto, Departamento de Nariño, mediante la cual se resolvió no inscribir a la señora LILIA ENNA MELO MORALES en el Registro Nacional de Población Desplazada. (Fl 37 Cuad. 3)
3. Edicto emplazatorio del 18 de octubre de 2001, mediante el cual se notifica a la señora MELO MORALES la decisión adoptada mediante la Resolución Nº 5201705 de julio 17 de 2001, de la Red de Solidaridad Social. (Fl 38 Cuad.3)
4. Declaración juramentada rendida por la señora LILIA ENNA MELO MORALES el 08 de febrero de 2005 en la Personería de Linares, Nariño, en donde solicita la inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada. (Fls. 39 a 41 Cuad 3)

5. Respuesta de la Red de Solidaridad (Acción Social) del 12 de mayo de 2005, a la solicitud de la señora MELO MORALES del 08 de febrero de 2005. (Fl 42 Cuad 3)

6. Sentencia de tutela del Juzgado Segundo de Familia de Pasto, de diciembre 12 de 2005, en el caso de la referencia. (Fl 44 a 52 Cuad 3)

Decisiones judiciales objeto de revisión

Primera y única instancia

El juez de tutela, negó el amparo por considerarlo improcedente. Adujo que de lo relatado en la acción de tutela se deducía que la salida de la interesada de su lugar de origen (Villagarzón-Putumayo), presuntamente por riesgos derivados del conflicto armado colombiano, fue en el 2001. Como así se concluye además de la declaración rendida en ese año (2001) en la Personería de Pasto y de la resolución del 17 de julio de 2001 de la Red de Solidaridad Social. Por ello, encuentra el a quo que la actora, al solicitar la inclusión en el Registro Nacional de Población Desplazada en febrero de 2005, no cumple con el requisito legal del artículo 8º del Decreto 2569 de 2000 según el cual la declaración juramentada mediante la que se relatan los hechos que causaron la salida del lugar de habitación, “deberá presentarse por la persona interesada, dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que dieron origen al desplazamiento”.

A juicio del juez de tutela, lo anterior es razón suficiente para que la Entidad accionada haya negado la inscripción de la interesada en el Registro Nacional de Población Desplazada, de manera justificada en cumplimiento de ley. Lo que a su vez, hace improcedente el amparo,

por lo que resuelve negar la tutela.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

Competencia.

1. Esta Corte es competente para revisar el presente fallo de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Nacional, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Problema jurídico planteado en el presente caso.

2.- La señora LILIA ENNA MELO MORALES, solicitó a la Red de Solidaridad Social, su inclusión en el Registro Nacional de Población Desplazada en junio de 2001. Mediante resolución N° 5201705 de julio 17 de 2001, la mencionada entidad resolvió no inscribirla por no encontrarse en las circunstancias previstas en el artículo 1º de la Ley 387 de 1997, por cuanto no existió amenaza directa que originara la salida de su lugar de origen. Esta resolución fue notificada por estado, pues la interesada no se presentó a recibir la respuesta tal como se le había indicado. Posteriormente, en el 2005, se presentó en la Personería de Linares (Pasto) y solicitó nuevamente su inclusión en el Registro Nacional de Población Desplazada. La Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) negó la segunda solicitud y adujo que los hechos relatados coincidían con los narrados en una declaración rendida por ella misma en el 2001, y sólo no coincidían las fechas de salida del lugar del que presuntamente se le había desplazado y la de arribo al lugar de destino.

Por ello interpone acción de tutela alegando que se equivocó en las fechas al hacer la segunda solicitud por un error involuntario, y que ante la novedad de la desaparición de su compañero se encuentra en una situación tal que solicitó por segunda vez la inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada.

3.- En virtud de lo anterior corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la señora MELO MORALES cumple con los requisitos exigidos por la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, para la inscripción en el Registro Nacional de Población Desplazada.

Requisitos para la inscripción en Registro Nacional de Población Desplazada.

4.- La Corte Constitucional en distintas sentencias de revisión de tutela¹ ha sistematizado los requerimientos y el alcance de la protección a la población víctima del desplazamiento forzado, contenido en la Ley 387 de 1997 y en el Decreto 2569 de 2000. Esta Corporación ha establecido los criterios generales que promueven un análisis adecuado, para la determinación de si en un caso concreto los interesados tienen derecho a la protección especial que la Ley 387 de 1997 brinda a los desplazados. Estos criterios son: (i) la protección legal que debe prestar el Estado, por medio de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (antes Red de Solidaridad Social), es únicamente para la población desplazada por causa del conflicto armado interno². A su vez, (ii) la condición de desplazado, en tanto situación de hecho, se adquiere de facto y no depende de la certificación que de ello hagan las autoridades pertinentes³. Esto en virtud de la interpretación más favorable a quien solicita ser reconocido como desplazado, que deben hacer las autoridades al aplicar las normas relativas a su protección⁴. Así como también, (iii) se deberá hacer prevalecer el principio de la buena fe en la evaluación que las mencionadas autoridades realicen, para establecer la procedencia de la inscripción en el Registro Nacional de Desplazados.⁵ A continuación se hará un análisis más detallado de estos criterios.

La protección y beneficios de la Ley 387 de 1997 y de los decretos que la desarrollan, son únicamente para la población desplazada.

5.- En primer término la Corte ha precisado que la protección que se deriva de la Ley 387 de 1997 y del Decreto 2569 de 2000, así como la naturaleza misma de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (antes Red de Solidaridad Social), corresponde solamente a la población desplazada. En la T-1635 de 2000, se señaló lo siguiente:

“Precisamente para hacer frente a esta nueva categoría de colombianos, el ordenamiento jurídico ha confiado a la Red de Solidaridad Social -que es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- la tarea de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, de la que indudablemente hace parte la franja de los desplazados. Ellos, por las terribles circunstancias a que los ha conducido la confrontación armada, tienen derecho constitucional a que el Estado despliegue su acción de manera efectiva, oportuna y eficiente, con miras a su amparo y al disfrute de garantías básicas de las que han sido violentamente despojados.”

En la citada T-1635/00, se ordenó a la Red de Solidaridad Social, a reubicar, en condiciones dignas de salubridad, trabajo y educación entre otras, a un grupo de núcleos familiares que habían ocupado una sede de la Cruz Roja Internacional en la ciudad de Bogotá. La orden de dicha sentencia, incluyó una dirigida al Gobierno Nacional, en el sentido que éste debería

“...asegurar a los peticionarios que aún permanec[ieran] en las instalaciones del CICR y que tuvieran la calidad de “desplazados” en los términos de la ley, un albergue temporal y su inclusión en los programas para desplazados con los consiguientes beneficios”.⁶

Como se ve, la Corte reconoce que la condición de desplazado es esencial para acceder a la protección de las normas y entidades encargadas de hacer frente al fenómeno del desplazamiento. Por ello, se han desarrollado también criterios para la determinación de la mencionada condición de desplazado.

La condición de desplazado se adquiere de facto.

6.- El carácter de desplazado sobrepasa las discusiones e imprecisiones teóricas y conceptuales que alrededor suyo puedan surgir. Los graves e indignos eventos que enmarcan la situación de los desplazados, hicieron que la Corte Constitucional tomara partido por el carácter práctico y garantista de su definición, desde el mismo año de la promulgación de la Ley 387 de 1997. Así, en la sentencia T-227 de 1997 se dijo que, “[s]ea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales : la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, como ocurre en el caso motivo de esta tutela, no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.”

7.- De otro lado, tanto el artículo 1º de la Ley 387 de 1997 como el artículo 2º del Decreto 2569 de 2000 que la reglamenta, establecen los parámetros de la condición de desplazado. De esto modo, el mencionado artículo 2º establece lo siguiente:

“Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias que emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

El Gobierno Nacional a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue, declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la ley 387 de 1997, a saber:

1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y
2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que este designe a nivel departamental distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior.”

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Sobre la anterior definición se cuestiona la Corte Constitucional, si se cataloga a “una persona en condición de desplazado cuando suceden los hechos consagrados en el inciso primero del artículo, o se tiene la condición de desplazado al ser declarado como tal por el Ministerio del Interior o la entidad que este delegue?⁷

8.- Se llega entonces a la conclusión que no sólo el artículo 2º del Decreto 2569 de 2000, sino las demás disposiciones que buscan conjurar la situación de las población desplazada en Colombia, deben ser objeto de una interpretación teleológica y sistemática a la luz de los principios generales que las inspiraron, de las normas constitucionales y de las normas que conforman el bloque de constitucionalidad. Pues, sólo de este modo se logra realizar la interpretación más favorable, con el fin de conseguir la protección jurídica más adecuada de los desplazados. Se sostuvo por ello en la C-327/01 citada:

“Para realizar una interpretación razonable al artículo 2 inciso 2 del decreto 2569 de 2000, se deben aplicar criterios de interpretación sistemática, teleológica, y más favorable a la protección de los derechos humanos. Siendo esto así, al aplicar la interpretación sistemática, se debe tener muy claro que el decreto contentivo del artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporadas normas supranacionales como lo son los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU y el artículo 17 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949,⁸ que buscan proteger a los desplazados y no exigen certificación de tal fenómeno de facto. Si se hace una interpretación teleológica de la norma, se observa que el fin de tal artículo es brindar protección y ayuda frente a una situación que, como se reconoce en el inciso primero de tal artículo, se da por la ocurrencia de los hechos de una manera estructurada. No requiere el citado artículo la necesidad del reconocimiento oficial para la configuración del desplazamiento forzado en un caso concreto. Igualmente, realiza una interpretación en el sentido que más convenga a la finalidad de la norma, se encuentra que frente al tratamiento de tan grave situación como lo es el desplazamiento forzado, lo más razonable es entender que no se puede condicionar la existencia de una realidad a la afirmación de su configuración por parte de las autoridades. Finalmente, de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. Al aceptar como válida tal interpretación, el inciso segundo de la norma en

estudio se debe tomar como una serie de pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados.”

La interpretación más favorable a la protección jurídica más adecuada de los desplazados incluye también la consideración de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas⁹, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso. “En consecuencia, todos los funcionarios involucrados en la atención de desplazados, de los cuales son un claro ejemplo los funcionarios del Ministerio Público que reciben las declaraciones de los desplazados y los funcionarios de la Red de Solidaridad Social, debieran ajustar su conducta, además de las normas constitucionales, a lo previsto en los mencionados Principios.”¹⁰

Por ello es dable concluir que no se puede tener como condición sine qua nom para el ejercicio de derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la “condición de desplazado”¹¹, o, lo que es lo mismo, considerar que las personas que alegan serlo sólo tienen derecho de protección especial en la medida en que así lo consideren los funcionarios estatales correspondientes.

9.- La condición de desplazado se adquiere pues, al estar en cualquier situación, derivada del conflicto armado interno, contraria a los derechos de las personas a permanecer pacíficamente y sin apremio alguno, en el lugar escogido para establecer sus raíces familiares, culturales, sociales y/o económicas. De lo que además se derive la necesidad de trasladarse para preservar no sólo la vida sino la tranquilidad y la armonía propias del desarrollo de la convivencia en un Estado Constitucional de Derecho.

Incluso, el alcance de las disposiciones sobre desplazamiento fueron interpretadas por la Corte Constitucional en el anterior sentido, cuando un numero grupo de personas, junto con sus familias, fueron obligadas a abandonar su barrio, arribando a una localidad dentro de la misma ciudad. En aquella ocasión se sostuvo que la interpretación según la cual el traslado obligado por razones de violencia , debía darse desde un municipio hacia las afueras de éste, no era acorde con la interpretación más favorable que debe hacerse sobre esta normativa. Por ello se afirmó que debía ser considerado desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997 y del Decreto 2569 de 2000, el traslado obligado dentro de una misma ciudad, así esto significara un tránsito de barrio.¹²

Presunción de buena Fe en la evaluación de las solicitudes para la inscripción en el Registro Nacional de Desplazados.

10.- La jurisprudencia constitucional ha establecido también la carga justa que debe pesar, tanto sobre quienes solicitan la inscripción en el Registro Nacional de Desplazados, así como aquella, en cabeza de los funcionarios que se encargan de recibir y evaluar estas solicitudes. Se ha sostenido por tanto, que resulta desproporcionado exigir de la población que pretende ser reconocida como desplazada, para acceder a la protección estatal correspondiente, coherencia y claridad absolutas en el relato de los hechos que originaron su desplazamiento. Esto, porque existen innumerables circunstancias que pueden provocar inexactitud en la relación de situaciones de por sí difíciles de comprender y asimilar desde el momento mismo de su ocurrencia.

Así, ha sostenido la jurisprudencia de esta Corporación:

“Se hace indispensable un trato digno y por demás humanitario en la atención de la

población desplazada que acude ante las entidades que tramitan el Registro Nacional de Desplazados. Desde el momento de la recepción de la declaración, el funcionario público debe tomar conciencia de la vulnerabilidad y estado de indefensión en que se encuentra la persona desplazada que acude ante su oficina para declarar. Además para determinar la condición de desplazado hay que considerar, entre otras, estos factores:

a. Que la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-;

b. Que en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de “temor reverencial” hacia las autoridades públicas;

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

c. Que en el momento de rendir un testimonio ante las autoridades, el grado de espontaneidad y claridad con el que podrían hacerlo se reduce considerablemente;

d. Que a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas sicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la declaración.

e. El temor de denunciar los hechos que dieron lugar al desplazamiento hace que no exista espontaneidad en su declaración.

(...) No deben formulársele preguntas capciosas tendientes hacer incurrir a la persona en contradicción; debe recordarse que como posibles secuelas mentales del desplazamiento la persona no sea capaz de recordar los hechos con total nitidez y coherencia; y debe darse una atención inmediata a la recepción de su declaración.

(...)

Al presumirse la buena fe, se invierte la carga de la prueba y, por ende, son las autoridades las que deben probar plenamente que la persona respectiva no tiene la calidad de desplazado. Por lo tanto, es a quien desea contradecir la afirmación a quien corresponde probar la no ocurrencia del hecho. El no conocimiento de la ocurrencia del hecho por autoridad gubernamental alguna no es prueba de su no ocurrencia. Es apenas prueba de la inmanejable dimensión del problema que hace que en muchas ocasiones las entidades gubernamentales sean desconocedoras del mismo. En muchas ocasiones las causas del desplazamiento son silenciosas y casi imperceptibles para la persona que no está siendo víctima de este delito. [T-327/01]

En este orden de ideas, se ha reconocido también que la demostración fehaciente de los hechos que originaron el desplazamiento, no pueden tener un manejo probatorio estricto. Por el contrario, la obligación es comprender la dificultad que ello tiene para así analizar el asunto de las pruebas que respaldan lo declarado por quien solicita la protección del Estado como desplazado, en forma responsable pero sumaria, teniendo en cuenta la mayor cantidad de elementos objetivos y subjetivos posibles a favor de la solicitud del interesado. Esto es, aplicando el principio de buena fe. Sobre el particular la citada T-327/01:

"Hay hechos de los cuales es difícil aportar prueba diferente del testimonio de quien lo

presenció. Esta situación se presenta por ser este el único testigo y no haber constado en ningún documento la ocurrencia del mismo, ya sea por la sutileza misma que pude caracterizar al hecho en algunas ocasiones, la cual lo hace imperceptible para personas diferentes a quien es afectado por el mismo. El desplazamiento forzado puede ser causado por circunstancias abruptamente evidentes como el hecho de una masacre en la población en la que se está viviendo, el asesinato de un allegado como aviso de lo que puede pasar si no abandonan sus tierras, o por hechos más sutiles como la simple amenaza verbal de alguno de los grupos alzados en armas, la iniciación de reclutamiento de jóvenes de la región por la cual se podría ver afectado algún miembro de la familia en caso de no desplazarse, o el simple clima de temor generalizado que se vive en determinados territorios el cual es percibido por sus habitantes como una tensa calma. Estos hechos de naturaleza sutil son difíciles de probar, ya que muchas veces no hay más testigo que quien vive la tensión de la amenaza. En muchos casos esas amenazas se realizan de manera clandestina buscando no dejar prueba alguna de la misma; de esa manera, le restarán credibilidad al testimonio de quien se ve afectado. Es lógico que en muchas ocasiones los grupos alzados en armas no dejan rastro alguno de sus actos vulneratorios de los derechos fundamentales de la sociedad civil para que luego sean corroborados por las autoridades. Estas circunstancias deben tomarse en consideración para determinar si una persona tiene la condición o está en situación de desplazado."

11.- A manera de conclusión se puede aseverar que resulta comprensible, que la mayoría de las veces las declaraciones encaminadas a ser inscrito en el Registro Nacional de Desplazados, adolezcan de impresiones o incluso de informaciones no verdaderas. No con ello pretende la Corte avalar las declaraciones que falten a la verdad, o presentarlas como algo trivial y ajustado a la corrección de los trámites jurídicos que en este ámbito se realizan. Pero si merece ser analizado en su justa medida, pues el temor, la zozobra, el sentirse amenazado y desamparado o la ignorancia, pueden tener como consecuencia obvia lo anterior. De este modo, es deber de las autoridades, por iniciativa propia, facilitar una reconstrucción razonable de los hechos relatados por el interesado. Así como también invertir las carga probatoria de los mismos, pues como se ha dicho los sucesos generadores del

desplazamiento, no siempre son hechos notorios de atención nacional en los medios de comunicación. Se estructuran en muchos eventos soterradamente, para generar en sigilo y con el paso del tiempo inseguridad y miedo en las personas que luego deciden por su seguridad abandonar su lugar de residencia.

Deben pues las autoridades, no sólo utilizar los mecanismos a su disposición para corroborar lo relatado por los supuestos desplazados, sino sobre todo presumir la buena fe de personas que se encuentran de todas maneras en manifiesta situación de indefensión.

Caso concreto.

12.- En el caso objeto de revisión, la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social), resolvió no inscribir a la actora en el Registro Nacional de Desplazados, cuando en el 2001 ésta manifestó en declaración rendida en la Personería de Pasto, que su salida del Municipio de Villa Garzón, Departamento del Putumayo, obedeció a la llegada de grupos paramilitares a dicha zona. La razón que esgrimió la Entidad accionada para la negativa en la inscripción, según valoración de los hechos relatados, radicó en la inexistencia de amenaza directa en contra de la solicitante y su núcleo familiar. Y, la segunda negativa, ante la solicitud de inscripción de la actora elevada en el 2005, radicó igualmente en que los mismos hechos con el mismo fin ya habían sido estudiados por esta Entidad, por lo que no era procedente la inscripción en mención.

13.- Sobre lo anterior, esta Sala de Revisión encuentra que de conformidad con lo esgrimido por la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) en resolución Nº 5201705 de julio 17 de 2001 (cuad 2 Fl. 37), se puede concluir que en la valoración que esta Entidad hizo de la declaración rendida por la actora, no se interpretaron favorablemente a la solicitante, los contenidos normativos de las normas de protección a la población víctima del desplazamiento.

De otro lado, en la segunda solicitud del 2005, se omitió igualmente por parte de Acción Social, tener en cuenta el hecho relatado por la demandante consistente en la desaparición de su compañero, acaecido después de elevada y resuelta la petición de inscripción en el Registro Nacional de Desplazados en el 2001. Ante este evento, que posiblemente pueda estar relacionado con las causas relatadas como fuente del desplazamiento, la Entidad optó por hacer prevalecer el análisis del término dentro del cual se rindió la declaración y la existencia de una solicitud anterior resuelta desfavorablemente.

Configuración de la vulneración de los derechos fundamentales.

14.- Sobre las razones halladas en el expediente, las cuales fundamentaron la negativa de la inscripción, considera la Sala que no dan cuenta de la interpretación más favorable de los requisitos que verifican las autoridades para brindar la protección contenida en la Ley 387 de 1997. Si bien, como se dijo, las garantías dispensadas por las normas relativas al desplazamiento forzoso, son únicamente para quienes ostenten la condición de desplazado en Colombia, no es menos cierto que dicha condición se adquiere de facto, como lo ha establecido la jurisprudencia de esta Corte.

Esto implica que la valoración de los hechos que se declaran originadores del desplazamiento, debe hacerse a partir de la buena fe de quien lo declara. Si la solicitante manifestó que salió de la población en donde habitaba, por la llegada de grupos paramilitares, esto debe tomarse como cierto hasta tanto las mismas autoridades demuestren que no es así. La Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social), cuenta con medios suficientes para verificar la situación social de los lugares de Colombia de donde manifiestan los declarantes que fueron desplazados, así como las fechas en que ello supuestamente ocurrió. Además, pueden también determinar sumariamente los lugares del país en donde tienen influencia los actores armados.

15.- Por ello, la fundamentación de la resolución Nº 5201705 de julio 17 de 2001, que sirvió de sustento a la no inscripción de la actora en el Registro Nacional de Desplazados, resulta incipiente en atención a que la carga de la prueba para demostrar la existencia de la amenaza la tenía la Entidad y no la ciudadana. La carga de lo anterior en cabeza de la solicitante al momento de la declaración, parece derivarse del argumento de la Red según el cual, la conclusión de que no existe amenaza directa contra la actora y su familia se desprende de la declaración rendida por la misma.

16.- Es claro entonces para la Sala que si no se demuestra por parte de la Entidad encargada de emitir el certificado de la condición de desplazado, que los hechos declarados por los solicitantes no sugieren la mencionada condición, mediante la simple valoración no es posible concluirlo. Pues, como se ha dicho a lo largo de esta sentencia el relato de los ciudadanos presuntamente desplazados debe ser analizado a partir del principio de la buena fe, en virtud de la obligada interpretación más favorable a ellos, que de las normas vigentes sobre el tema se debe hacer.

Por todo lo anterior cabe afirmar que la evaluación de los hechos relatados por la actora, se hicieron interpretando los requisitos de la Ley 987 de 1997, en detrimento suyo. Por lo que se han vulnerado también sus derechos a la dignidad humana, a la protección efectiva de la vida y la seguridad personal por parte del Estado, a la vivienda, a la alimentación, a la protección especial y reforzada de los menores, y los demás derechos fundamentales que pretende proteger la legislación en materia de desplazamiento. De otro lado no se dio plena aplicación a la presunción de la buena fe del artículo 83 de la Constitución, adjudicándose a cargo de la demandante la demostración de hechos cuya complejidad escapa al alcance de personas que se encuentran en estado de urgencia y de indefensión.

Extemporaneidad de la tutela y de la segunda solicitud de inscripción en el Registro Nacional

de Desplazados.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

17.- No obstante lo anterior, de los eventos fácticos que enmarcan el presente caso surge la pregunta de si el análisis hecho hasta ahora por la Sala resulta suficiente para conceder el amparo pretendido por tutela. Esto en atención a que los hechos relatados por la demandante sucedieron supuestamente en el 2001 y la solicitud de la que se ha venido hablando, fue negada en ese mismo año, mientras que la segunda solicitud se hizo en el 2005. De lo primero podría decirse que ha transcurrido un lapso de tiempo demasiado largo para la protección por vía de tutela, y de lo segundo que contradice abiertamente el término otorgado por las normas para solicitar la inscripción, pues éste es de un año.

18.- Si bien es cierto que la solicitud de inscripción elevada por la actora en el 2001, fue resuelta y no fue impugnada, y que la del 2005 se fundamenta en los mismos hechos presuntamente ocurridos en el 2001, no lo es menos que la justificación de la Red de Solidaridad (hoy Acción Social) en ambos casos fue la supuesta inexistencia de amenaza directa en contra de la demandante y su familia. Así, lo que ha encontrado la Sala como contrario al orden constitucional y a los derechos fundamentales de la actora ha sido precisamente dicha justificación. Por ello, habiéndose interpuesto en tiempo la primera solicitud y ante la negativa de inscripción por parte de la Entidad, la vulneración a los derechos constitucionales de la tutelante ha persistido en el tiempo, hasta el punto que en el 2005 realizó una nueva solicitud de protección de sus derechos como desplazada.

19.- Ahora bien, no se podría tampoco argumentar que la señora MELO MORALES fue poco diligente al no impugnar la resolución del 2001, y que esperó hasta el 2005 para atacarla por vía de tutela. Por un lado, la carga del adecuado manejo de los recursos en procedimientos judiciales y administrativos no es una exigencia sine qua non para los sujetos de especial protección constitucional o en estado de indefensión. Ante este tipo de actores el juez constitucional no puede dar prevalencia a lo procedural sobre lo sustancial. Y, el presente caso el asunto constitucionalmente relevante es que ni a la tutelante ni a su familia se le han

garantizado sus derechos fundamentales por su condición de desplazada, por virtud de una aplicación de las normas pertinentes no ajustada a la Constitución tal como se ha explicado.

20.- La Corte Constitucional ha sostenido que en los únicos dos casos en que no es exigible de manera estricta el principio de inmediatez en la interposición de la tutela, es cuando "(i)...se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo y que, pese a que el hecho que la originó por primera vez es muy antiguo respecto de la presentación de la tutela, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto por sus derechos, continúa y es actual.¹³ Y [cuando] (ii) la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros."¹⁴ Y, la Sala encuentra que la actora se encuentra justamente en los dos supuestos descritos, tal como se ha explicado.

21.- Cabe señalar también, que si bien la solicitud del 2005 rebasa el término establecido en el artículo 8 del Decreto 2569 de 2000 según el cual la declaración juramentada mediante la que se relatan los hechos que causaron la salida del lugar de habitación "deberá presentarse por la persona interesada, dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que dieron origen al desplazamiento"; se debe tener en cuenta lo expuesto arriba, en el sentido que la vulneración ha continuado con el correr del tiempo. Pero, además debe considerarse que en la segunda solicitud aparecía un hecho nuevo, cual era la desaparición en extrañas circunstancias de su compañero. En efecto el estudio de la primera solicitud no tenía como elemento de juicio este acontecimiento, que sin duda agrava la situación de la demandante y la de su hija menor. Considera la Corte que por lo anterior, se ha incurrido igualmente por parte de la Entidad Acción Social en una interpretación desfavorable a la ciudadana, de las normas que pretenden la protección de los desplazados.

22.- Por lo expuesto hasta el momento, la Sala de Revisión que resolverá conceder el amparo solicitado por la señora MELO MORALES, respecto de su inclusión y la de su hija menor en el

Registro Nacional de Desplazados. Esta Sala encuentra necesario aclarar que el alcance de la orden de la presente sentencia sólo se extiende a la demandante y a su hija y no a las otras personas que en la segunda solicitud, ésta relacionó como conformantes de su núcleo familiar. Esto por cuanto del análisis del caso se desprende, que la segunda solicitud corresponde a los mismos fundamentos de la primera, sólo que para el 2005 la demandante no contaba con el apoyo de su compañero, a raíz de su desaparición. Por ello la Corte considera que es la primera solicitud la que determina tanto el alcance de la protección solicitada, como la configuración de la vulneración de los derechos fundamentales, en virtud de lo explicado.

Sobre el alcance de la ratio decidendi de la presente sentencia.

23.- Ahora bien, desde una perspectiva distinta cabe preguntarse si con la presente providencia judicial, la Corte Constitucional ha establecido la procedibilidad de la inscripción de ciudadanos en el Registro Nacional de Desplazados, haciendo caso omiso al cumplimiento de los requisitos prescritos para ello en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000. La respuesta a esto es negativa. En el caso bajo estudio, la Corte verificó que en efecto la señora MELO MORALES, elevó su solicitud de inscripción en el 2001 dentro del año siguiente a la ocurrencia de los hechos que originaron el desplazamiento.

De otro lado, también se constató que las causas de la negativa por parte de la Red de Solidaridad (hoy Acción Social), plasmadas en la resolución Nº 5201705 de julio 17 de 2001, corresponden a la valoración que de los hechos relatados hicieron las mencionadas autoridades, y no al incumplimiento de requisitos formales por parte de la peticionaria. Luego queda como hecho constitutivo de la vulneración de los derechos fundamentales de la tutelante, la interpretación no ajustada a la Constitución que la Entidad hizo al evaluar su declaración. Dicha evaluación, como se dijo, invirtió la carga de la prueba de la ocurrencia de los hechos relatados en cabeza de la ciudadana. Cuando la existencia o inexistencia de amenaza directa debió ser en efecto demostrada por la Entidad, cosa que no ocurrió.

24.- Como se ve, la actora del caso revisado cumplió con los requisitos formales para la inscripción. La vulneración viene dada por lo explicado referente a la interpretación de las normas, así como, la protección por vía de tutela se concede porque no es razón suficiente para negarla, ni la impericia de la tutelante en el manejo de recursos, ni el desconocimiento de los mismos, ni el transcurso de un tiempo considerable entre la ocurrencia de los hechos y la interposición de la tutela. Por el contrario, teniendo en cuenta que la garantía de los derechos no ha sido concedida durante tanto tiempo, se hace aún más urgente su protección.

III. DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia dictada por el Juzgado Segundo de Familia de Pasto, de diciembre 12 de 2005, dentro de la acción de tutela instaurada por LILIA ENNA MELO MORALES contra el Red de Solidaridad Social (hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional).

SEGUNDO.- En su lugar, CONCEDER el amparo solicitado y ORDENAR a la Red de Solidaridad Social (hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional), que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la presente sentencia, proceda a inscribir en el Registro Nacional de Desplazados a la señora LILIA ENNA MELO MORALES y a su hija menor de edad.

LÍBRENSE por Secretaría las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado Ponente

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrado

AUSENTE EN COMISION

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-227/97, SU-1150/00, T-1635/00, T-098/02, T-268/03, T-025/04 y T-175/05 entre otras

2 T-1635/00. También T-227/97 y SU-1150/00

3 T-327/01 reiterada en la T-175/05. También la T-227/97

4 T-327/01 reiterada entre otras en la T-268/03 y en la T-175/05.

5 T-327/01 reiterada en la T-268/03.

6 Énfasis fuera de texto.

7 T-327/01

8 [Cita del aparte transcrto] En la sentencia T-1635/00 del Magistrado José Gregorio Hernández, se analizó como no sólo las normas de la Constitución Política, sino también los tratados aprobados por Colombia en la materia conformantes del bloque de constitucionalidad, protegen a la población desplazada.

“Las normas del Derecho Internacional, aplicables en el presente caso en virtud de la conformación del aludido “bloque de constitucionalidad”, consagran en el artículo 17 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, aprobado por la Ley 171 de 1994, lo siguiente:

“Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados.

1.No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

2.No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

10 T-327/01

11 Ibídem

12 Este fue el caso que se revisó en la T-268/01, en donde personas se vieron obligadas a desplazarse desde sus habitaciones en la Comuna 13 de Medellín hasta el Liceo Independencia de la misma ciudad y su desplazamiento obedeció al ostigamiento de celulares urbanas de grupos paramilitares.

13 [Cita del aparte transcrto] Cr. Por ejemplo la sentencia T- 1110 de 2005 (F.J # 46), entre otras.

14 T-158 de 2006